

“权力—利益”与行动伦理： 基层政府政策动员的多重逻辑^{*}

——基于农地确权政策执行的案例分析

狄金华

提要：缺乏专断性权力的基层政府如何常规化地推进政策执行，是学术界有待解释的问题。本文以农地确权为例，分析在政策执行所需的财政资源匮乏的情况下，基层政府如何有效动员并促使村干部完成农地确权工作。本文发现，基层政府一方面通过权力支配和利益置换相结合形成“权力—利益之网”使村干部在政策执行时与其保持一致；另一方面则运用政治伦理和社会伦理相结合所勾连起的“公—私伦理之网”来确保村干部的行为与其预期一致。权力支配和“讲政治”的机制由于与体制相契合而更多在“前台”使用，而利益置换和“讲情理”的机制则更多在“后台”使用。

关键词：政策执行 权力支配 利益置换 行动伦理

一、问题的提出

对于乡镇政府而言，体制内的治理任务最终都要依赖村庄（特别是村干部）的配合与执行。村干部既是乡镇干部的治理对象，同时也是其在村庄中的代理人，乡镇对村干部的激励直接影响后者对前者工作的配合程度以及政令自上而下的执行绩效。

农村税费改革与项目下乡极大地改变了农村基层政府行为发生的外部约束条件。对中西部农业型的乡镇而言，税费改革令其从村民手中收取税费来维持运转的渠道堵塞，变成依赖上级财政转移支付，因此农村基层政权从过去的汲取型变成了与农民关系更为松散的“悬浮型”（周飞舟，2006）和“协调型”（付伟、焦长权，2015）。依理，在“悬

^{*} 本文为国家社会科学基金重点项目“乡村振兴战略实施中的地方政府行为研究”（18ASH005）的成果。感谢周雪光、折晓叶、刘世定、周飞舟、刘玉照、张永宏、黄晓春、欧阳静、陈家建、陈那波、艾云、冯猛等师友及外审专家对本文完善提出的建议，文责自负。

浮”和缺乏有效动员能力的“协调”状态下，基层政权的政策动员与执行能力较税费改革前必大打折扣；然而与之相悖的是，众多研究表明，农村基层政府在其试图推进的政策领域仍然保持着相当的动员和执行能力（吴毅，2007；田先红，2012）。虽然有学者从官僚组织内部结构的维度来解释这种动员与执行能力发生的可能（周黎安，2008；王汉生、王一鸽，2009），但这种分析路径只能解释处于压力型体制下的基层政权有动力去执行政策，并不能很好地解释基层政权何以能有效执行政策。换言之，在缺乏专断性权力的情况下，农村基层政权如何有效动员村庄/村民来执行政策，仍然是值得探讨的议题。孙立平和郭于华（2000）认为，在正式权力资源匮乏的情况下，基层干部会通过借用地方性知识来实现政策目标。但正如他们所分析的那样，在“软硬兼施”和“正式权力非正式运作”的过程中，基层干部与农户一对一互动时需建构出特定的情境，并在此情境中以虚拟关系进行“逼迫”。这种复杂的权力技术必然带来高昂的治理成本，因此它更多地适用于对“拔钉子”等特殊治理任务的处理。由此，在基层常规治理中，基层政府如何对村庄/村干部进行有效激励和动员，仍然是一个有待打开的黑箱。本文试图以农地确权政策的执行为例，解析在项目制运作背景下乡镇基层政权如何对村庄/村干部进行动员和激励。

二、乡村关系中的激励与动员机制及其实践：一个文献回顾

在20世纪80年代中国所确立的“乡政村治”体制中，国家主要依靠乡镇基层政府来对农村社会进行治理。由于乡镇干部规模有限，加之其对辖区内不同村庄具体治理信息掌握不甚充分，因此乡镇必须依赖村干部来完成具体的治理，村干部也因此扮演着村庄“当家人”和乡镇“代理人”的双重角色。同时这双重角色又因国家与社会、行政权与自治权的冲突而存在张力（徐勇，1997）。在此结构下，乡镇为了确保政令落实和政策执行，必定要设置相应的机制来激励村干部。

20世纪80年代初，伴随“撤社建乡”“撤队建村”的行政体制改革完成，中国构建了有史以来人数最庞大的基层政府，但国家并未提供维持其运转的财政资源，而是要求乡镇政府自行统筹（李芝兰、吴理财，2005；杨帅、温铁军，2010）。在财政激励、政绩工程等多重因素的形塑

下,乡镇基层政权形成了汲取性和谋利性的特征(杨善华、苏红,2002;周飞舟,2006),而且因农村“普九”达标、计划生育政策执行等治理任务的存在,基层政权的汲取性和谋利性特征进一步强化。当乡镇政权试图向村庄/村民汲取资源时,它必须得到村庄代言人(村干部)的认同与配合,其中乡镇对村干部的激励与动员显得尤为关键。围绕这一主题,研究者大体形成了权力支配、利益交换和庇护主义三种不同的分析范式。

权力支配范式在理解乡村关系时强调村干部的“准行政性”,认为自上而下的科层权力业已渗透至村庄,并支配了村干部的行为。荣敬本等人用“压力型体制”来解析县乡政治体制时指出,这种体制的运作并未止于乡镇政权,而是进一步向下延伸到村庄,由此形塑出乡镇党委(政府)对村党支部(村长)的权力支配关系(荣敬本等,1998)。虽然依照现行行政制度安排,乡镇进入村庄缺乏制度依据和组织依托,但自上而下的目标管理责任制却作为一种“责任链条”,使村委会和居民委员会与地方政府形成了“责任连带关系”(王汉生、王一鸽,2009),进而使得乡镇干部能运用科层权力自上而下地对村干部进行动员。伴随农村税费改革的深入,村干部变成“由上级政府拨款支薪的职工,不再是由地方社区财政自己负担的准官员”(黄宗智,2008)。这种变化使村干部“准行政性”的身份进一步强化。虽然村干部的“准行政性”身份令乡镇干部自上而下地运用科层权力进行动员的效力有所增强,但它与完全科层制内的权力支配仍有所差异,即乡镇(干部)在对村庄(干部)进行动员时,除了需要运用行政指令和文件传输外,还需要其他诸多非制度化的人力作用推动(吴毅,2007:615)。

利益交换范式强调乡镇政府在向村庄汲取资源的同时也需向村干部进行利益输送,从而保证村干部在扮演乡镇“代理人”角色和配合乡镇干部落实治理任务时有足够的积极性(王荣武、王思斌,1995;陈锋,2015)。贺雪峰(2007)指出,乡镇为了调动村干部的积极性,常常允许村干部搭车收费、默许村干部将村集体财产化公为私,在此过程中乡镇干部与村干部形成了利益共同体。在张静(2014)看来,乡镇要求村庄执行任务已超出了纯行政命令的性质,它成了必须经交换才能取得配合的“商品”。

庇护主义范式强调乡镇干部与村干部间因地方社会文化而存在庇护与被庇护的关系。这种关系在乡镇干部动员村干部参与治理任务时

发挥着重要作用。在这种庇护关系中,占据较高社会经济地位的庇护者利用其影响力和资源向社会经济地位较低的被庇护者提供保护和利益,作为回报,被庇护者则向庇护者提供一般性的支持和帮助(Scott, 1972;林南,1996)。戴慕珍(Oi,1989)在分析集体化时期国家与农村的关系时曾指出,国家与党得以在基层实施控制,在相当程度上是通过庇护—被庇护网络来实现的;集体化解体之后,庇护主义仍是农村政治中的关键性因素。周雪光(2016)在分析当代官僚体制的层级分流模式时指出,基层政府存在人数众多、固守本地的“吏”同向上流动的、人数较少的最高职务的“官”在规章制度约束、职业生涯、报酬待遇和群体利益等方面分属于两个不同的职业群体。其中前者的职业生涯总是在特定的区域内发生和展开,这种对空间的依赖带来了坚韧的社会关系网络和利益连带。研究者围绕计划生育政策执行(艾云,2011)、黑地清查(朱晓阳,2008)、公共物品供给(焦长权,2010)等案例细致呈现了乡镇干部同村干部及社区间的庇护—被庇护关系。虽然庇护主义范式的分析并不否认庇护者与被庇护者之间存在物质利益的交换,但在庇护主义分析者看来,庇护者与被庇护者所交换的标的物并不限于物质利益,还包括政治机会等。更为关键的是,庇护主义范式强调庇护者与被庇护者之间存在伦理关系,即当处于等级序列下位的被庇护者忠诚于处于上位的庇护者时,庇护者有道德义务给予被庇护者以帮助和反馈(张静,2006:203)。同样,与权力支配范式强调支配具有正式性、非个人性、有效性不同,庇护主义范式认为,在庇护机制的实践过程中,“存在着明显的弹性、主观性和个人情感性”(孙立平,1996a)。

上述三种研究范式洞悉了乡镇政权在乡村社会中的运作机制,从不同侧面呈现了乡镇政权与乡村社会互动的图景,然而在解析乡镇政权对村干部的激励时仍存在不逮之处。比如,权力支配范式将村干部作为准行政干部来分析,放大了科层体制对村干部的支配与动员能力,明显忽视了村干部作为村民“代言人”的角色及村庄结构对其行为的钳制。庇护主义范式虽强调地方性社会文化和社会结构会对乡镇干部产生影响,但其在分析中却无法有效驱逐“利益分析”这个幽灵。因为庇护主义分析者一方面认为乡镇与村庄之间存在丰富的庇护与被庇护关系,另一方面又认为个人正是通过这种关系来追逐自己的利益(孙立平,1996b)。当庇护主义无法驱逐“利益分析”这个幽灵时,其本质上亦陷入“将精神层次的现象简单用‘非精神层次’的经济、政治、文

化、心理等机制来解释”的“还原论”陷阱(费孝通,2003;周飞舟,2016,2018)。利益交换的分析范式在将行为主体简化为逐利者的同时,勾画了税费改革前乡镇与村庄代言人之间的利益交换而激励后者的行为,但它显然无法解析税费改革后村干部在无法搭便车收费时,乡镇如何对村庄代言人进行有效激励和动员。如果说税费改革前,乡镇允许村干部搭车收费是通过当场“变现”的强激励来保障治理任务的执行,那么随着农业税费取消和财政专项转移支付,乡镇在治理实践中的行为受到了诸多约束,它们对村干部的强激励往往不能当场“变现”,在这种情况下如何重塑激励机制是一个有待深入分析的问题。这也构成了本文努力的方向,本文试图以笔者2015年以来对H省江县^①农地确权政策执行的追踪调查为基础,呈现在特定资源结构和关系结构下的乡镇政权如何对村干部进行有效激励和动员。

三、农地确权政策的层层分责与逆向软预算约束

2013年中央提出用5年时间基本完成农村土地确权登记工作,当年中央启动农地确权的全国试点。同年,H省启动省内试点工作,江县作为H省第一批试点县,当年即着手确权工作。所谓农地确权,是对农地的承包经营权进行确权、登记和颁证,“它主要是在二轮延包的基础上解决承包地四至不清、面积不准等问题”。对于江县而言,此次农地确权工作涉及18.5万农户和90万宗田块,预计实测面积达140万亩。

(一)农地确权政策执行的责任划定

农地确权颁证作为自上而下推进的政策,中央对政策执行的责任主体有明确规定,即“农村土地确权主体责任在县市一级,市州承担主管责任”。在江县,县长任确权工作领导小组组长,确权领导小组办公室(县确权办)设在县经管局,经管局局长兼任县确权办主任。在政策执行过程中,江县政府要求各乡镇成立由书记任组长、乡镇长任第一副组长的领导小组,各行政村要成立由包村干部任第一组长、村党组织书

^① 按照学术规范,作者对所涉及的地名和人名进行了匿名化处理。

记任组长的确权工作协调组。同时，县政府强调“县、乡镇、村三级实行工作组（指导组）组长负责制，包乡镇包村干部、部门负责人、财政专管员以一个月的工资，与所包村农地确权工作的完成情况进行绩效考核，村干部以全年工资的30%进行挂钩”。^①

虽然农地确权是自上而下推行的政策，但江县政府却有借此契机解决辖区内农地纠纷的现实诉求。1998年全国推进土地二轮延包时正值H省遭遇洪灾，当时江县许多乡镇都将精力放在更重要的防洪上，而在二轮土地延包工作上“走了形式”；2004年H省完善二轮延包时，江县也因种种原因未严抓落实。长期遗留的地权模糊和四至不清等问题在2005年农业税费取消和惠农补贴加大后被不断发酵，并对地方社会治理产生影响，这构成了江县推动农地确权的内生动力。

（二）农地确权的政策分解与执行

2014年4月，H省在西县进行了确权工作整县推进试点，在此基础上提炼了“九步工作法”并在全省推广。同年9月，江县在借鉴西县“九步工作法”的基础上，在辖区内选了三个乡镇进行试点，确立了自己的“九步工作法”，即成立工作专班、制订工作方案、宣传培训、入户调查、纠纷调处、指认田块丈量测算、公示审核、签订合同颁发证书、资料整理建库。在九步流程中，前五个流程的工作任务由驻村干部独立完成，这五个流程的工作任务是整个工作中最基础和关键的部分，占总任务60%以上的工作量。后面的四个工作流程以专业测绘公司为主进行，由驻村专班和村组干部配合实施。

江县虽然出台了确权的具体流程，但这些流程具体执行仍需乡村两级来完成，各乡镇也需依据辖区内的农地状况及治理结构来适当调整工作执行步骤。以陈湾镇为例，他们将“九步工作法”中的前五个流程又进行了区分，即前三个流程为“外围工作”，主要是宣传发动、理顺确权过程中的相关手续、调解和厘清尚存纠纷农地的权属关系；第四、第五个流程为“核心工作”，主要是入户填写《家庭承包方式农户信息调查表》（简称表B）和《承包地块调查表》（简称表C），其中表B需要完整填写农户的家庭成员信息，表C则需要清晰地填明每个农户所承

^① 《江县人民政府关于印发〈江县整体推进农村土地承包经营权确权登记颁证工作实施方案〉的通知》（江政发〔2015〕4号）。

包的每一地块的名称、合同面积、土地用途、土地类型、是否基本农田以及地块的四至抵界。

(三) 财政短缺与逆向软预算约束

政策的有效执行不仅需要组织机制的保障,同样也需要财政资源的保障,但对于江县的农地确权工作而言,财政资源紧缺却是明显的制约因素。依照中央及省的政策,此轮农地确权的工作经费由中央和地方政府共同分担,其中“财政部根据国土资源部第二次全国土地调查(以下简称国土‘二调’)公布的各省农村集体耕地面积按照每亩10元的补助标准,在2014年至2018年的5年内,分年对各省安排补助资金”;^①同时H省财政以5元/亩的标准,通过以奖代补的方式给予县市农地确权专项经费补助,并要求不足部分由地方配套落实。

在江县,农地确权的成本远远超出上级财政的补贴,而这一差额由江县来兜底时,作为农业县的江县财政显得捉襟见肘。对江县而言,确权的成本主要包括五部分——航空摄影成本、^②测绘成本、数据库建设成本、组织管理与硬件购置成本、村庄进行登记及信息收集成本。^③对于确权成本分摊及县级财政压力,江市(江县所在的地级市)农经局的刘副局长如此解释。

江市是农业大市,经济基础不好,各级财政都有难度,现在市里拿不出来钱,县里也拿不出来钱,但县负有主体责任,它必须把事情做好。土地确权是政府2015年的重要工作,是中央的战略任务。工作有轻重缓急,要抓重点工作,其他工作可以压一压、缓一缓、挤一挤。工作经费缺一些,那么想办法,在其他地方挪挪,我们政府本来就是“有条件要上,没有条件创造条件也要上”。(访谈20150724JZZ)

① 财政部,《中央财政农村土地承包经营权确权登记颁证补助资金管理办法》(财农〔2015〕1号)。

② 在其他县市,农地确权大多用国土“二调”的影像资料,但江县现存的“二调”航拍图有缺陷而无法利用;加之近年来江县60%的耕地都进行过整治,地形地貌都发生了重大变化,“二调”航拍影像资料已无法满足确权工作的需要。

③ 由于基层党组织权威弱化,经济报酬成为村集体动员农民最为核心且有效的手段,因此无论是村集体请调查员,还是召集村民、户长开会,村集体都得给钱。

本研究侧重探讨基层政府如何动员村庄执行确权政策,因此分析聚焦于第五项成本,即村集体请调查员、召开代表会和户表会的成本如何分担。该项成本与前四项相比,除了主要由村庄负担外,另一个重要特征是支出预算约束的软化。在前四项成本中,无论是硬件与物资(如电脑)的购买,还是技术服务(如航拍摄影等)的购买,主要是通过市场来获得,这决定了此两项成本/支出约束的硬化特征:如果政府无法提供企业所预期的报价,企业便不会介入确权过程。与前四项支出预算约束的硬化不同,第五项则有向下转嫁的可能。江县政府要求,凡是“涉及乡镇、村(居)农村确权日常工作经费由各乡镇统筹安排,原则上按不超过10元/亩的标准列入2015年乡镇财政预算”,县政府依照考核办法和上级管理模式,对乡镇、村(居)确权工作分阶段考核验收,严格按工作进度和考评质量实行以奖代补。^①

所谓“以奖代补”是指在确权过程中先由乡镇自行筹集资金开展工作,待确权工作完成、上级验收之后,县政府再依据验收的结果对各乡镇进行“奖励”,以“补偿”乡镇在工作中的支出。“以奖代补”作为一种强激励设置,将农地确权的考核结果纳入到资金分配中来:考核优秀者可以多得,考核合格者可以获得正常的资金,而考核不合格者则要在正常资金额度的基础上扣除一部分。对于乡镇而言,以奖代补就意味着在确权工作完成之前,县级财政不可能支持他们。不仅如此,以奖代补的标准也相对较低:若考核合格,规模较小的乡镇可获得5万元补贴,规模中等的乡镇可获得8万元补贴,规模较大的乡镇可获得10万元补贴,余下的差额则需乡镇自行筹集。当县政府将部分财政配套任务转嫁给乡镇时,乡镇也照样向村庄转嫁,这样就形成了一种独特的“逆向软预算约束”现象。之所以称这种逆向软预算约束现象具有独特性,是因为它既不完全是自上而下的权力支配(周雪光,2005),也不完全是基于机会主义的上下合谋(狄金华,2015),而是二者的“混合体”,即一方面上级政府要求下级必须承担这种转嫁的负担(权力的暴力机制),另一方面上级又会在其他项目或经费上予以下级利益补偿,而且下级也能明确预期这种补偿的存在(机会主义的合谋机制)。

^① 《江县县委书记在全县农村土地承包经营权确权登记工作启动动员会上的讲话》(内部资料)。

四、不匹配的财权与事权分配：政策执行中的权力支配

农地确权最终将由乡镇政府来完成,而乡镇执行农地确权又有赖于村庄,特别是村干部的配合。从某种意义上讲,农地确权政策能否有效落实,关键在于乡镇能否有效动员村干部,令其积极参与确权工作,并承担其中的工作经费。对陈湾镇政府而言,动员辖区内村干部最重要同时也最直接的障碍便是工作经费的短缺。

陈湾镇约有耕地5万亩,按10元/亩的成本核算,则需50万元的工作经费。依照“以奖代补”政策,即便其工作突出可获8万元奖励,每个村再奖励1万元,陈湾镇14个村庄合计仅14万元,这样计算,陈湾镇总工作经费也仅为22万元,尚不足实际工作经费的一半。为了推动各村全力推进确权工作,陈湾镇“自掏腰包”对辖区内的各村进行了奖补。对此,陈湾镇经管站廖站长(兼财政所所长)如此说:

镇里这次拿出7万块出来奖补是因为县里前面许诺,验收合格后县里对乡镇奖补8万元,乡镇就是把未来的这个奖励拿出来奖励村组,镇里宁可不要奖励,只要能把事情做好就好了。(访谈20150735SZW)

廖站长之所以有上述“无奈”,是因为作为农业乡镇的陈湾镇,其财政早已“空壳化”。从表1中可以看出,陈湾镇的收入主要由一般性转移支付、专项资金及其他几部分构成,其中专项资金占总收入的比例近年来都在50%以上。专项资金的下拨与自上而下的项目设置通常是相匹配的,当上级通过专项化和项目化的方式来进行资金分配时,事实上控制了基层政府预算资金的支出权限。这些数额庞大的资金虽然是由基层政府支出,但对陈湾镇政府而言,这些资金却“并不好用”。陈湾镇政府既不能针对项目的实际运行来灵活调整和调配资金在不同环节的使用,更不可能打通项目之间的区隔来调配资金或利用项目资金完成辖区内其他治理任务。刨除专项资金,陈湾镇所获得的一般性转移支付除了发放工资外,也就仅能保障政府正常运转。

表 1 陈湾镇的行政事业单位收入

收入分类		收入规模(万元)			
		2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
一般转移支付	工资性收入	123.63	127.4	118.28	143.89
	工作经费	60.8	158.6	120.36	120.29
	以钱养事	39.42	—	—	—
	小计	223.85	286	238.64	264.18
专项资金		979.4	893.81	1563.21	1881.63
其他		624.98	224.74	267.25	315.67
总计		1828.23	1404.55	2069.1	2461.48

与治理资源“短缺”不对等的是治理负荷的沉重。陈湾镇农地确权工作的沉重不仅体现在确权面积大、涉及农户多,它同时也与确权工作这一治理任务本身的复杂性有直接关系。对于陈湾镇而言,确权工作因两方面的原因而复杂性大增。其一是农地资源的不均衡分布使得确权工作难以推进。那些因结婚生子而带来人口增加的农户要求在调地之后再确权;然而,此轮确权在政策上并不允许村庄进行土地重新调整,因此未能调入土地的家庭对确权政策执行有较大的抵触。其二是农业税费遗留下来的问题因确权而激化。农村税费改革之前,陈湾镇的农业税费一度达到 400 元/亩,当时许多农民为了外出务工,通过与其他农户协商,自行流转了农地;现在政策变了,当时转出农地的农户反过来要收回土地。现在新一轮的农地确权因中央“农地制度长久不变”政策而使农民预期此轮确权后将不再更改,因此围绕农地权属与利益获得的矛盾增多,对农地确权政策的执行与实施形成了压力。

就此次确权而言,即便是陈湾镇将其未来的奖励提前分解给村庄,仍不能解决村庄的经费问题。对于村庄而言,由于集体经济虚弱,根本无力筹集确权资金。以陈湾镇下辖的吴家畈村为例,该村共有 1009 户,需要确权的农地面积有 3322 亩,村庄需承担的确权经费达 4—5 万元,除了乡镇预支的 1 万元外,仍然需要自行承担 3—4 万元。

对于吴家畈村的集体收入,其村书记魏伯介绍:

村虽然人多地广,但基本没有什么集体资产了。现在村集体只剩一个渔场了,一年就只能收两万元左右的租赁费,但这个钱根本“止不了渴”,村里要开销的地方太多了。(访谈 20150763WDM)

村集体经济的虚弱以及上级的逆向软预算约束虽然都构成了吴家畈村完成确权工作的“障碍”，但当笔者前往该村调查时，该村的确权工作却井然有序地进行着。魏伯对村里的确权工作说明如下：

目前我们村(确权的)1-5阶段已经都完成了,入户调查已经结束了,表B和表C都填完了。为了配合这次确权工作,村里组织成立了一个工作专班,包括5个村干部、两个老干部和13个小组长,同时每一个小组还请了两个人,这样13个小组就有26个人,其中小组长主要负责组织与协调,小组请的24个人是入户调查,调查填写一户完整的资料给10元的报酬。(访谈20150765WDN)

据魏伯介绍,吴家畈村在确权的前五个阶段已经花费了两万多,预计在剩下的四个阶段还得再花2-3万。由于村庄财力有限,这种自上而下的政策执行事实上导致了村庄债务的增加。^①

通过上文的介绍可以发现,陈湾镇通过自身的努力有效动员了村庄接受并妥善完成了任务。虽然陈湾镇的乡镇干部能够通过召集村干部集中开会宣传、布置任务等一系列方式来彰显其对行政权力的支配能力,但毕竟村干部不隶属于行政体制,行政体制与正式权力对他们的约束力远低于乡镇干部。如此,我们不禁要追问,除了上述分析的一般性的权力支配之外,陈湾镇究竟还通过何种机制来动员和激励村庄,使其配合自身完成任务?这也是下文试图着重探讨的问题。

五、利益置换与激励动员

(一)政策执行中的利益置换

如果吴家畈村最终完成了乡镇交代的任务(哪怕因此增加了自身债务),那么从政策执行的角度来看,乡镇的动员也是成功的。这种动员中的一个重要机制就是通过利益置换来获得村干部的认同。所谓利

^① 在吴家畈,由于村集体资源匮乏,村庄聘请工作人员的报酬都打着“白条”,成为村集体的债务。

益置换,即乡镇在确权之外的其他工作或项目建设上给予村干部私人利益,以换取村干部在农地确权工作上的配合。当然,这种利益置换并不一定都是瞬时完成的,有可能确权前乡镇已经“照顾”了村干部,因此村干部需要在确权工作上“还人情”;也有可能这种“照顾”发生在确权后,乡镇借助其他事由对村干部进行“补偿”。这种非瞬时的利益交换在乡村干部双方都形成了稳定的预期。

2015年7月上旬,陈湾镇农地确权的前五个阶段已基本完成,此时上级下来了一个有关农村公共服务运行维护机制建设试点的项目,该项目需在各村设置环境保护岗、治安巡防岗等5个公益岗位,试点期1年,项目资金为55万元。笔者在该镇农地确权的专班会议上,听到镇党委吴书记对这些试点项目岗位设置进行了“定位”。

公共服务维护岗的项目资金单独拿出来做这些事,平摊到每个人身上也没几个钱,得整合资源,怎么整合?要放在村组干部身上,村组干部的待遇本来就不高,这个补上还有个样子。再说公共服务维护岗的内容很多本身就是村组干部的工作,这个打包,村组干部的待遇补起来了,他们工作的积极性才能保障。(访谈20150741WZW)

当陈湾镇政府将村庄公共服务项目的岗位“指定”给村组干部时,这一项目所带来的岗位收益大大提升了村组干部的个人福利。对吴家畈村组干部而言,他们非常清楚这一福利的增加完全是因乡镇领导的指定。作为回报,他们在乡镇交办的中心工作农地确权上也必须投入和支持,虽然这种支持最终可能增加村集体的债务。

陈湾镇政府在确权中与村干部之间的这种利益置换成为其政策执行过程中对村庄社区利益的“破壳机制”。如果村庄内部(村干部与村民)形成一致的利益共同体,那么村庄在面对自上而下、有损于村庄利益的政策时将形成一个坚硬的“保护壳”,令这些政策无法在村庄内部执行。但陈湾镇在确权过程中,通过满足村干部的个人利益而促使其在村庄利益上让步,形成了对村庄利益共同体的“破壳”。

(二)“无条件的个体性项目”:利益置换的资源基础

在陈湾镇确权过程中,乡镇干部对村干部的利益置换成为政策自

上而下执行的关键因素;而这种利益置换与赢利型经纪(杜赞奇,1995)及税费改革前“乡村利益共同体”(贺雪峰,2012:198-199)格局下的乡村“利益置换”不同,后者是赋予村干部(经纪人)在村庄中自行汲取资源的权力,而前者则是以外来的项目资源为基础。正是利益的来源不同,使前者没有后者那样容易导致干群关系紧张和危及基层的治理。

项目作为一种资源分配的方式,在分税制改革后的国家资源分配中扮演着越来越重要的角色。不仅如此,项目制还溢出财政领域,成为诸多领域自上而下治理任务落实的主要方式(折晓叶、陈婴婴,2011;陈家建,2013),进而成为一种新型的治理体制(渠敬东,2012)。周雪光(2015)曾以“专有性关系”和“参与选择权”这两个维度区分出项目制下的不同特征,而在不同的组织形态之下,不同层级间政府的博弈特点与行为选择也存在差异。与之同理,不同属性的项目给基层灵活“变通”的空间也是不同的,而这种项目“变通”空间的大小又直接影响到基层政府在治理过程进行利益置换的空间。在我们看来,“受益主体”的属性与“受益的条件性”是形塑项目运作中基层政府变通空间的两个关键要素。在这两个要素的不同组合之下,项目的属性也存在不同。

表2 项目的属性与分类

		项目受益的条件性	
		无条件	有条件
项目承受主体	个体	I	II
	社区	III	IV

项目受益的条件性是指项目执行时落户对象选择的“条件性”,它是由项目设置中的“条件”所决定的,反过来又决定了在项目落户过程中基层政府自由裁量权的大小。^①项目承受主体的属性则主要是指项目最终是由个体还是由村庄/社区来承接的。这会直接影响到基层政府“变通”时面临的阻力。表2描述了在这个维度上不同项目的类型区分。第I类是无条件的个体项目,这类项目的承担者是个体,而对这

^① 项目受益的条件性会影响基层政府的“变通”在科层体制所面临的阻力的大小。

一个体的选择并没有过多的条件限制。典型者如前文所提到的陈湾镇正在试点的安全保障员项目,其中项目的资源是投入到保障员身上,项目设计中并未对保障员的选定作详细规定,而是将此裁量权交由基层政府来执行。第Ⅱ类是有条件的个体项目,这类项目的承担者虽然也是个体(或家庭),但在项目设置中对项目承担的主体属性都有限定(即有条件性)。例如“粮食直补”项目,它需由财政部门确定农户种植的类别(是否种植粮食及其种植何种粮食)和规模后,再依据一定标准,通过财政系统直接将补贴落实到农户。在这种项目实施中,基层政府虽参与执行过程,但几无自由裁量权(周雪光,2015)。第Ⅲ类是无条件的社区项目,这类项目更多的是由政府部门依据规划而投入到社区之中的项目,社区自身的条件并不是项目落户的关键,政府规划才是最为重要的因素。例如农业综合开发中的土地整治项目,它的承担者是村庄,其中项目村庄的选定主要取决于政府规划,而不是社区自身的条件。第Ⅳ类是有条件的社区项目,这类项目在落户社区的过程中对社区条件有相应要求。典型者如有财政配套要求的“一事一议”项目,该项目要“下放”到某个村庄或社区。前提是该村庄或社区自行筹集了部分资金或完成一定酬劳,只有满足了该“前提条件”,自上而下的项目才会落户到该村庄或社区。

通过上述分析可以发现,项目下乡所裹挟的资源虽然增强了基层政府对村干部的动员能力,但并不是所有的项目都能为乡镇干部进行利益置换提供相同的空间。比较而言,“无条件的个体项目”由于赋予了基层政府更多的自由裁量权,使得乡镇干部能用这些项目利益来动员村干部,令其积极地执行自上而下的政策,尽管这些政策的执行有可能以牺牲村庄的整体利益为代价。此外,由于项目的“无条件性”和“个体性”,当乡镇政府通过自由裁量权的运用来“俘获”村干部时,因其所动用的资源并未直接带来其他村民利益的损失,以这种利益“俘获”为基础的利益置换很少会诱发村民的公开反对。

需要指出的是,江县村干部之所以能在不顾及村庄和其他村民利益的前提下同乡镇干部进行利益置换,与江县特定的社会结构有关。江县所在区域的社会结构具有“原子化”区域的特征(贺雪峰,2008),村庄内部无法形成超过联合家庭以上的集体行动能力,因此即便有村民对村干部牺牲村庄利益的行为有意见,也无法通过集体行动对其进行钳制。这与具有一致行动能力的宗族型村庄有极大的不同。

六、行动伦理与组织动员

在前文中,笔者呈现了陈湾镇的乡镇干部在对辖区内村干部进行政策动员时的“权力—利益”机制,在确权过程中这一机制虽然重要,但它并非全部,乡镇干部也通过将政策执行置于一定的伦理结构中来进行动员,伦理结构型构的特定伦理关系则实现了对村干部的引导和约束。

(一)讲政治:政策执行中的政治伦理动员

新中国一直有“讲政治”和“讲组织原则”的治理传统。所谓“讲政治”就是要做到“在思想上、政治上和行动上与党中央保持高度一致……保证中央的政令在各项工作中畅通无阻……在各项工作中认真贯彻执行党和国家的各项方针政策”;“想问题、办事情,要把是否符合大局作为出发点”(李学举,1996:59-60)。而“民主集中制”作为中国共产党的根本组织原则和领导制度,与“讲政治”具有内在一致性,民主集中制中一条重要的原则便是“党员个人服从党的组织,少数服从多数,下级服从上级,全党各个组织和全部党员服从党的全国代表大会和中央委员会”(中共中央组织部,2009:108)。讲政治和讲组织原则更多的是位居组织体制上端的领导对下属的约束与激励。在中国现有的行政体制与政党伦理之中,组织利益高于个人利益,为了组织利益必要时牺牲个人利益已成为一种被推崇的政治伦理。这一政治伦理对深入体制中的组织成员具有较强的约束力。也正是如此,讲政治或“讲组织原则”已成为自上而下进行政策动员的重要机制。H省副省长在全省农地确权试点工作推进会上明确强调:

农村土地承包经营权颁证工作是推动农村改革发展的基础性工作,既是重要任务,又是重大机遇,事关广大农村群众切身利益和社会稳定,是当前一项重大而紧迫的政治任务。^①

江县县委书记在县农地确权工作动员会上同样以“讲政治”的机

^① H省农业厅,《XX同志(副省长。——作者注)在全省农村土地承包经营权登记试点工作推进会上的讲话》(H省农业厅发文〔2014〕103号)。

制来动员基层政府。

这次农村土地确权颁证工作的决心之大、要求之高,前所未有的,要将农地确权颁证作为深化农村改革,加快推进我国工业化、信息化、城镇化、农业现代化的顶层制度设计和基础性工程来进行安排布置,全县上下务必增强政治敏感性、政策严肃性、工作使命感、责任感,全面深化对农地确权工作重要性、必要性和复杂性的认识,将思想、认识和行动统一到中央的决策部署上来。^①

笔者在调研过程中亲历了一次陈湾镇党委领导对吴家畈村支部书记“做思想工作”“讲组织原则”的场景。在会场,村支部书记反复诉苦确权工作经费少、难度大,对此,镇领导强调:

虽然这次确权的工作经费有些紧张,但我们要想办法落实。村支部书记要带头落实,这是原则。支部书记要讲政治,不能光看钱,现在乡镇也没有多少钱,但不是也要完成任务?这个工作是省里的重点工作,也是最复杂的工作之一。(访谈 20150735SZW)

在会场,笔者清楚地看到,一旦上升到“政治任务”和组织原则时,村支部书记之前的“理直气壮”就不见了。虽然村干部未必就此轻易地信服乡镇领导的政治逻辑,但在确权动员过程中,乡镇领导通过“讲政治”将具体的确权工作上升到“政治任务”时,其实是向村支书传达了“此项任务不可推脱、必须完成”的信号,进而达到引起村支书重视的目的。虽然动员中的“政治化”过程似乎是在编织一个政治口号,但它却具有一定的威慑力,因为在中国的政治体制中,一旦上升到“政治任务”高度,就变成了一个不讲条件、不讲代价、必须完成的工作,没有任何讨价还价的余地(狄金华,2010)。陈湾镇乡镇干部动员村支书的政治话语与其他层级官僚向下动员时一样,通过“讲政治”和“大局意识”强调政治伦理的重要性,即个体要服从组织、局部要服从大局。在这一政治伦理之中,个人和局部强调困难和特殊性便不具有正当性,个

^① 《XXX同志(县委书记。——作者注)在全县农地确权转段工作动员会上的讲话》(2014年12月2日)。

人和局部唯有积极配合大局、完成任务才具有正当性。

陈湾镇乡镇干部在确权中所运用的“讲政治”的动员机制,其实质是乡镇通过强调个人服从组织、局部服从整体的组织伦理,要求作为村庄代理人的村支书必须与上级党组织保持一致,并落实上级布置的农地确权工作。“讲政治”和“讲组织原则”背后所体现的政治机制与政治伦理强调政策落实背后是政策执行人自身的认知及其“意义宣称”,而非权力支配机制下所强调的政策执行条件。如果说权力支配机制是建立在科层组织制度规则的基础上,依照事本主义逻辑,遵循责权匹配的方式来运行;那么政治机制则是“旨在打破传统科层制的束缚,依照政治动员增加治理的灵活性,使组织或个人权威得以跨级、跨界绕过既定规则设计而产生影响力”(折晓叶,2014)。在此结构下,以科层结构的局限(人力财力不足或制度限制)为由阻碍政策落实或任务实施则不具有正当性,而任何不顺应这种政治机制的个人或组织也会被认为是其认知存在问题,如政治觉悟不高、政治意识不强、不讲组织原则等,进而受到比科层组织中政策执行不力更严重的处罚。

(二)讲情面:政策执行中的社会伦理动员

如果“讲政治”是通过构建一个“公”的伦理结构并运用其中的伦理法则来进行动员,那么“讲情面”则是运用“私”的逻辑与伦理法则来促使村干部克服困难、配合其完成确权的工作。

在陈湾镇,虽然确权工作最初的动员和布置由乡镇领导通过政治动员的方式来进行,但具体的推动则是由乡镇的包村干部来完成的。陈湾镇如全国其他乡镇一样,对所辖的各行政村配备专职干部,负责联系并协助该村展开工作。包村干部代表乡镇领导、指导、督促和协助村干部完成乡镇所下达至村庄的所有行政任务(欧阳静,2011:41)。虽然包村制实现了乡镇基层政权“自上而下的压力与动员的传递”(吴毅,2007:42),但包村干部对村干部的施压和动员却主要不是依靠手中的正式权力,而是靠包村干部与村干部(特别是村支书)之间的情义关系。正如陈湾镇吴家畝村的包村干部陈主任所介绍的:

我在吴家畝村包村已经有十多年了……这么多年下来,对村里情况比较熟悉。现在的村支书还是会计时,我们关系就很好。无论是前面的支书,还是现在的支书,我们都处得很好,都是很好的朋友。他们

的事情我都放心上,帮他们考虑。一些私人的事情,我能够帮忙的就帮忙,在工作上他们也自然都配合我。(访谈 20150769CJL)

从上述访谈可以看出,包村干部与村庄及村干部的稳定联系使得他们之间建立了超越工作关系的朋友关系。当二者的关系由工作中“指导与被指导”转化为朋友时,基于朋友关系所内含的社会伦理则要求彼此之间要互相帮扶、体谅。笔者在农村调查时,乡镇布置工作的落实情况在相当程度上取决于包村干部与村干部(特别是村支书)的关系如何。对此,吴家畈村的村支书讲述了自己的理解。

要说这次确权,确实工作难度大,不好做。你说这个工作做下来,村里要贴好几万,村里拿什么贴啊。换着是别的事情,别的人,我肯定要推;但陈主任(包村干部)说了,就算他私人求我帮忙了,我们这么多年的关系,虽然他是领导,但他一直把我当朋友,我有事他总是想着帮我,他这么说了,我还能怎么说?(访谈 20150763WDN)

从村书记的话语中可以看出,推动其配合乡镇展开确权工作的关键是他与包村干部的关系——既然是朋友,朋友托付的事情就不能不做。这一套朋友关系的作用机制本质上是由社会伦理所生发的,即如果作为朋友的村支书不能像包村干部帮自己一样帮他摆平事情(完成确权的工作),那么他在道义上就是不对的。这种社会伦理的约束并不能仅被视为交换关系或者互惠关系,因为前者是基于朋友的责任而必须去做,它包含着深沉的道德与情感;而后者则是基于利益的考量而应该去做。正如梁漱溟(1987)所言,“所谓伦理者无他义,就是要人认清楚人生相关关系之理,而于彼此相关关系中,互以对方为重而已”。

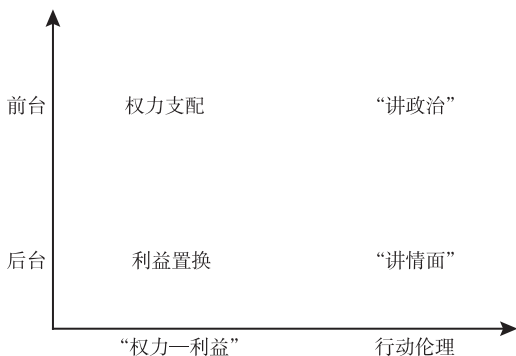
当工作关系转化为朋友关系时,约束行动的伦理也由工作责任伦理转化为私人情义伦理。一旦乡镇干部与村干部之间建立了感情和友谊,政府对村庄的公事就转化为乡镇干部对村干部的私事(吴毅,2007:615),此时原本属于两个组织之间的互动便被定格为两个具有特殊关系的、朋友之间的互动。朋友之间的伦理结构对互动双方的行为都提出了相应的伦理要求,其中村干部看到作为朋友的乡镇干部因自身村庄事务而“焦心”时必须伸出援手。正如周飞舟(2018)所分析

的那样,“某些‘同事’一旦被视为朋友,则社会关系便‘私人化’,同时朋友之间的伦理,如讲信用、讲义气等要求也随之而至”。从这个意义上讲,社会伦理对村干部行为的形塑并不是乡镇干部在政策执行前“临时抱佛脚”可以实现的,后者作为一种功利性的“策略”往往会被村干部“识破”,难以取得好的效果。本文所分析的社会行动伦理之所以能有效,究其根源则是乡镇干部与村干部先构建了朋友间“伦”的关系结构,只有构建了这个关系结构,处理相应行为的“理”才会随之产生。

七、政策动员中的多重逻辑与乡村关系再塑造

前文展现了乡镇在动员村庄过程中的多重逻辑,即前者一方面通过权力支配和利益置换相结合形成“权力—利益之网”使村干部与其保持一致,另一方面又通过“讲政治”与“讲情面”的方式,运用政治伦理和社会伦理相结合所勾连起的“公—私伦理之网”来约束村干部的行为。其中权力支配机制是乡镇干部依凭科层制所赋予的正式权力对村干部进行动员,它代表着一种正式的组织权威,强调以事本主义、程序性的方式来处理问题、执行政策。这一机制运行的前提是一方面政府具有行政统合权(折晓叶,2014);另一方面则是科层体制赋予了政策执行者相应的资源以保障政策的执行。利益置换机制强调乡镇干部对村干部的动员主要是村干部基于自己落实政策能够获得利益的算计。这一机制得以运行,一方面是由于乡镇干部承诺(且承诺可信)对村干部进行利益补偿,另一方面则是村干部不受村庄的钳制,能够自主地选择与乡镇干部的互动模式。“讲政治”机制的核心是乡镇党委将落实政策上升为“中心工作”后,用非常规、打破科层结构束缚的方式整合资源,克服既有制度限制与资源匮乏的局限,从事本主义上升到“党性”等组织原则层面来推进政策的执行。“讲政治”机制通过制造非程序性(特事特办)等方式保证政策执行的目标达成,主要用于由党委统筹的“中心工作”领域(欧阳静,2011)。“讲情面”的机制则是乡镇干部同村干部在组织结构之外构建了一种新的关系——朋友关系,并将这种关系所内含的伦理要求引入到正式组织结构所赋予的治理任务中,进而达成治理目标。

如下图所示,由于权力支配机制和“讲政治”的机制与行政体制和



政策动员中的策略谱系示意图

政治体制相契合,因而其更多地适用于前台,在公开场合实践。倘若乡镇能保障政策执行必要的资源供给,村庄则有可能按部就班地予以执行;而一旦资源供给不足,前台权力支配与政治动员机制的效用则大大降低,此时利益置换机制与“讲情面”机制的作用便浮现出来。利益置换和“讲情面”的机制之所以用于“后台”,是因为它们与公共性规则的精神实质相冲突。正如李猛等人(2003)在研究单位制实践时所指出的那样,组织为了维护某些公共规则的神圣性,往往不能令一些寻求利益的行为公开化,人们为了维护表面的一致,就不能把冲突公开化,在表面维护一致,将冲突留在幕后解决。

(一)“权力—利益”与伦理的辩证法

关于政府行为的既有研究已经广泛关注到自上而下的正式规则以及利益交换对政府行为及乡村关系所产生的影响,在这些既有的研究传统中,行为伦理要么被虚化——将“讲政治”的行为伦理视为一种口号或视为权力的再加强,要么被还原为权力与利益——将这些极具伦理意涵的东西视为“一种深谋远虑的权力和利益的交换”(周飞舟,2016,2018)。费孝通(2003)早就指出,“从社会学角度研究人的精神世界,要避免一种简单的‘还原论’的倾向,那就是试图把所有精神层次的现象和问题,都简单地用‘非精神’的经济、政治、文化、心理等各种机制来解释”。通过费孝通先生的提醒,我们可以发现,虽然乡镇在动员村庄的过程中会运用权力和经济的手段,但“讲政治”和“讲情面”亦构成另一种不可替代的机制,尤其是在当前乡镇所拥有的物质性的

治理资源有限时,行为伦理机制的运用则显得尤为重要。由于行为伦理的规范可以约束行动者不以纯粹的交换利益为目的而行动,因此它可以对“权力—利益”动员形成替代与补充。当然,行为伦理对村干部的约束并不仅限于乡镇治理资源匮乏的情况,即便是乡镇治理资源充沛,政治伦理与情面伦理亦会被乡镇干部所运用。这一方面是因为乡村中的诸多治理工作不能被简单地指标化测量,需要村干部“走心”去做才能取得更好的效果,而“走心”则要求村干部从认知上体会这一治理任务的重要性。陈湾镇的确权工作实践亦证明只有村干部从公的层面体味到政治任务的重要性,从私的层面认识“这是朋友托付的工作”,在落实确权的工作时才会有积极性。

伦理关系的建构与维系同样离不开“权力—利益”资源的投入。吴家畈村的村干部之所以珍视与乡镇包村干部的关系,在相当程度上是因为二者处于一定的等级结构之中。当包村干部不将村支书视为下级、不将二者关系定位为工作关系时,对于村支书而言,这就是对其身份的提升,是“给了自己情面”。从这个意义上讲,权力关系构成了乡镇干部与村干部私人关系与情面伦理构建的场域。在等级结构中处于优势地位的乡镇干部亦需要对村干部予以庇护,争取相应利益。这种关系并不是简单的“庇护—被庇护”关系,其中虽然具有某种层面的交换,但在交换中掺杂了利益、情感、伦理等各种复杂的因素。

(二)前台与后台的互动

在陈湾镇确权工作中,作为权力支配和“讲政治”的前台机制与作为利益置换和“讲情面”的后台机制之间形成了明显的互补。作为“再分配体制下的制度化组织”,政府的一个重要特征便是内部各种活动强烈的仪式性色彩(李猛等,2003:147),仪式性约定决定了其内部规则在表面上“神圣不可逾越”以及这些仪式性规则之外的空白和缺陷所预留的违反仪式性规范的“幕后解决”空间。在前台,行政性的照章办事与意识形态性的“讲政治”要求下级服从上级、个人服从组织,而这种服从往往需要一定的前提,如事权与财权的匹配、上级对下级的绝对性支配。但在乡村之中,村干部并不是正式政府官员,乡镇干部对其支配程度要远远弱于官僚组织内部上级对下级的支配;加之在确权过程中,乡镇并未提供相应的治理资源,此时前台的规则便不足以有效动员村干部。相应地,后台的解决机制便会提升至重要的位置,乡镇会与

村庄或村干部进行一定的利益交换,也可能乡镇干部会动用与村干部私人的交情来激励村干部,确保自上而下的政策得以执行。对于乡镇及其干部而言,无论是进行置换的利益还是私交,都是稀缺性资源,并不是任何情况下都会使用,它们只是在执行重要的政策和治理任务时才使用,对于无关紧要的治理任务,他们任凭村庄“走形式”也不会予以干涉。

前台与后台的区别不仅体现在规则的差异上,同时也体现在规则使用主体的差异上。前台的规则大多是由组织中的领导来执行的。例如,在陈湾镇确权工作中,自上而下的行政工作布置以及“讲政治”主要是由乡镇领导来完成;而进行具体的项目利益置换与“讲情面”则主要是由包村干部这样的干部来实施。周雪光(2016)曾指出,当代官僚体制延续历史上的官吏分途而形成了层级分流的特征,其中“流动的官”更多的是依循正式制度与意识形态的话语在前台进行角色扮演,而“固守的吏”因其与地域社会的“坚韧的社会关系网络和利益连带”而采用非正式的规则在“幕后解决”。二者的分工虽然存在却不一定是割裂的,即“固有的吏”的“幕后解决”可能本身就是由“流动的官”所授意或默许。例如陈湾镇将吴家畈的公共服务项目交给村干部来执行,本身便是由镇书记所授意。

本文通过个案解读,考察了在财权与事权不相匹配的情况下,乡镇如何动员村庄保障政策落实,并对由此形塑出的“乡—村关系”进行了探讨。我们发现,项目制的实施,特别是无条件个体项目的存在,赋予了乡镇可与村干部置换的资源。同时,包村干部与村干部之间的私人关系同正式组织关系一并形塑出一套“公—私”的行为伦理法则来约束村干部。同时,我们亦有必要反思,当不同地区或不同时期的基层政府所占有的项目支配的自由裁量权不足时,这种利益的置换何以可能,它对“乡—村关系”又将产生何种影响?当基层官员更多地由无本地“社会关系结构和利益连带”的外来大学生充任时,仅凭“讲政治”的政治伦理是否能保障政策的有效落实?总而言之,当外部的制度环境和社会结构发生变化之后,“权力—利益”与行动伦理所勾连的基层政府动员体系又将如何变化,又将对乡村关系产生何种影响,这将有待进一步的研究与探讨。事实上,在乡村场域中所呈现的这一套运行机制并不为乡村所独有,它只是中国政府体制运作逻辑在此一场域的显现而已。

参考文献:

- 艾云,2011,《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析:以A县“计划生育”年终考核为例》,《社会》第3期。
- 陈家建,2013,《项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察》,《中国社会科学》第2期。
- 陈锋,2015,《分利秩序与基层治理内卷化:资源输入背景下的乡村治理逻辑》,《社会》第3期。
- 杜赞奇,1995,《文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社。
- 狄金华,2010,《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略——对中国中部的地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》,《社会》第3期。
- ,2015,《政策性负担、信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释》,《社会学研究》第6期。
- 费孝通,2003,《试谈扩展社会学研究的传统界限》,《费孝通全集》第十七卷,呼和浩特:内蒙古人民出版社。
- 付伟、焦长权,2015,《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》,《社会学研究》第2期。
- 贺雪峰,2007,《试论二十世纪中国乡村治理的逻辑》,载黄宗智,《中国乡村研究》(第5辑),福州:福建教育出版社。
- ,2008,《什么农村,什么问题》,北京:法律出版社。
- ,2012,《组织起来:取消农业税后农村基层组织建设研究》,济南:山东人民出版社。
- 黄宗智,2008,《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》第2期。
- 焦长权,2010,《政权“悬浮”与市场“困局”:一种农民上访行为的解释框架——基于鄂中G镇农民农田水利上访行为的分析》,《开放时代》第6期。
- 梁漱溟,1987,《中国文化要义》,上海:学林出版社。
- 李学举,1996,《公务员管理实务》,北京:中国社会出版社。
- 李猛、周飞舟、李康,2003,《单位:制度化组织的内部机制》,中国社会科学院社会学研究所编,《中国社会学(第二卷)》,上海:上海人民出版社。
- 李芝兰、吴理财,2005,《“倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动》,《社会学研究》第4期。
- 林南,1996,《地方性市场社会主义:中国农村地方法团主义之实际运行》,《国外社会学》第5-6期。
- 欧阳静,2011,《策略主义:桔镇运作的逻辑》,北京:中国政法大学出版社。
- 渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等,1998,《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 孙立平,1996a,《社会主义研究中的新制度主义》,《国外社会学》第5-6期。
- ,1996b,《“关系”、社会关系与社会结构》,《社会学研究》第5期。
- 孙立平、郭于华,2000,《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的

- 个案研究》，《清华社会学评论》特辑，厦门：鹭江人民出版社。
- 田先红，2012，《治理基层中国——桥镇信访博弈的叙事（1995—2009）》，北京：社会科学文献出版社。
- 王汉生、王一鸽，2009，《目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑》，《社会学研究》第2期。
- 王荣武、王思斌，1995，《乡村干部之间的交往结构分析》，《社会学研究》第3期。
- 吴毅，2007，《小镇喧嚣：一个乡镇政治运作的演绎与阐释》，北京：生活·读书·新知三联书店。
- 徐勇，1997，《村干部的双重角色：代理人与当家人》，《二十一世纪》第8期。
- 杨帅、温铁军，2010，《经济波动、财税体制变迁与土地资源资本化——对中国改革开放以来“三次圈地”相关问题的实证分析》，《管理世界》第4期。
- 杨善华、苏红，2002，《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”：向市场经济转型背景下的乡镇政权》，《社会学研究》第1期。
- 中共中央组织部，2009，《中国共产党组织工作辞典》，北京：党建读物出版社。
- 折晓叶，2014，《县域政府治理模式的新变化》，《中国社会科学》第1期。
- 折晓叶、陈婴婴，2011，《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》，《中国社会科学》第4期。
- 周飞舟，2006，《从汲取型政权到“悬浮”型政权——税费改革对国家与农民关系之影响》，《社会学研究》第3期。
- ，2016，《论社会学研究的历史维度》，《江海学刊》第1期。
- ，2018，《行动伦理与“关系社会”——社会学中国化的路径》，《社会学研究》第1期。
- 周雪光，2005，《逆向软预算约束：一个政府行为的组织分析》，《中国社会科学》第2期。
- ，2015，《项目制：一个“控制权”理论视角》，《开放时代》第2期。
- ，2016，《从“官吏分途”到“层级分流”：帝国逻辑下的中国官僚人事制度》，《社会》第1期。
- 周黎安，2008，《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海：上海人民出版社。
- 张静，2006，《现代公共规则与乡村社会》，上海：上海书店。
- ，2014，《行政包干的组织基础》，《社会》第6期。
- 朱晓阳，2008，《黑地·病地·失地——滇池小村的地志与斯科特进路的问题》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第2期。
- Oi, Jean C. 1989, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*. Berkeley: University of California Press.
- Scott, James C. 1972, "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia." *The American Political Science Review* 66(1).

作者单位：华中科技大学社会学院
责任编辑：徐宗阳